

**Universidad del Salvador**

**Facultad de Ciencias Sociales**

**Escuela de Ciencia Política**



**TESIS DE GRADO**

**Las bancadas legislativas brasileñas bajo el prisma de las crisis  
presidenciales.**

La formación de agenda legislativa y ejecutiva en el impeachment de Collor y en la crisis  
política del *mensalão*

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Alumno:** Yuri Ferro

**E-mail:** ferroyuri@hotmail.com

**Tutora:** Mg. Karina Molina

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de diciembre del 2014**

## INDICE

Agradecimientos .....	5
Introducción.....	6

### **Capítulo 1**

Presentación y justificación de los hechos.....	14
1.1 Antes de la crisis presidencial: La trayectoria electoral de Collor, su asunción como presidente y su base de apoyo en el Poder Legislativo.....	14
1.2 Las elecciones Legislativas : La ampliación del apoyo al presidente en el poder Legislativo.....	19
1.3 Crisis económica y sospecha de corrupción: la búsqueda por la ampliación de la base de apoyo en el poder Legislativo y el juicio político al presidente.....	22
1.4 La renuncia de Fernando Collor de Mello y el desenlace de la crisis en el Legislativo.....	27
1.5 El triunfo electoral de Luis Inácio Lula da Silva: El amplio margen de votos y su base de apoyo parlamentar.....	28
1.6 La denuncia de corrupción : La pérdida de apoyo en el Legislativo y las consecuencias de un partido dividido.....	35
1.7 Post mensalao : La judicialización del proceso político y la recuperación del apoyo legislativo.....	40

## **Capítulo 2**

2.0 Problema de investigación.....	41
2.1 Objetivos Específicos .....	41
2.1 Hipótesis.....	41
2.2 Marco teórico.....	42
2.3.1 Las transformaciones en la legislación electoral y su impacto sobre el número de partidos políticos.....	42
2.3.2 La Constitución Federal de 1988: Los poderes de Agenda restituidos al Legislativo y la composición de la representatividad partidaria en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal .....	44
2.3.3 El sistema de partidos brasileño.....	47
2.3.4 Los partidos, sus lideranzas y la formación de la Agenda Legislativa.....	52
2.3.5 Los partidos políticos y sus compromisos institucionales para formar la Agenda Legislativa.....	54
2.3.6 La definición y el rol de las bancadas legislativas en la formación de la Agenda del Legislativo.....	56
2.3.7 Las características del presidencialismo brasileño.....	59
2.3.8 Las facultades legislativas proactivas , reactivas del presidente de la República y sus poderes de Agenda.....	62
2.3.9 La relación entre la Agenda del Poder Legislativo y la Agenda del Poder Ejecutivo.....	65
2.3.10 El juicio político al presidente y la judicialización de la política: La consolidación del impeachment como forma de deposición del presidente...66	
2.4 Marco metodológico y procedimientos de investigación.....	71
2.4.1 Diseño de investigación .....	70

2.4.2 Definición conceptual de las variables.....	70
2.4.3 Determinación de los valores de las variables.....	71
2.4.4 Definición nominal de los indicadores.....	71
2.4.5 Selección de las unidades de análisis.....	74
2.4.6 Presentación de la tabla de cruzamiento de variables .....	75

**Capítulo 3**

3.1 Comprobación de hipótesis.....	79
------------------------------------	----

**Capítulo 4**

4.1 Reflexiones finales.....	81
4.2 Bibliografía.....	86
4.3 Anexos.....	90



## Agradecimientos

Al término de esta etapa quisiera agradecer a todas aquellas personas que estuvieron presentes y también a aquellas que no pudieron acompañarme físicamente pero que influyeron en la decisión de elegir y seguir en esta carrera, a la cual estimo tanto.

A Maria Luíza.

A mi novia, quién me brindó el privilegio de su compañerismo en los mejores y peores momentos.

A mis familiares por los reiterados años de incentivos, sacrificios y ejemplos.

A mis amistades de Brasil y de Argentina. Agradecimientos especiales a J.Mendes; G.Delonero ; H.C de Oliveira; O. Prado; A.Fortunato; A.Sandoval y L.Tuñon.

A mis profesores. En especial Mg. Karina Molina –mi orientadora de tesis – por su dedicación en las correcciones realizadas y por el tiempo que ha dedicado en esta tarea. Al Lic. Sebastián Muñoz, en cuya cátedra se dio la elección del tema. Al Lic. Emilio Saguir por ser quién desde el principio me alentó en persistir en mis lecturas.

Por último y no menos importante, al personal de Secretaria; a Jorge, Carmen y Graciela, por su labor y apoyo a lo largo de estos años.

Buenos Aires, 02 de diciembre del 2014

## Introducción

**Las publicaciones académicas y los debates políticos desarrollados en el transcurrir de las décadas de 1980 y 1990** acerca de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se enfocaron en los más diversos aspectos de la naturaleza cambiante de la legislación política brasileña. Académicos, políticos y periodistas se ocuparon de identificar cómo las normas generales y los procedimientos específicos que moldearon la vida política institucional de los partidos en el ámbito del poder Legislativo durante el *régimen burocrático autoritario*<sup>1</sup> variaron en función del diseño de una nueva legislación electoral, de la promulgación de una nueva Constitución Nacional, de las características del federalismo brasileño y finalmente, la adopción del presidencialismo como la forma de gobierno.

Esta preocupación por clasificar a los atributos constitutivos del nuevo régimen democrático, aunque sumamente necesaria para explicar la mutación y la pretensa inestabilidad del sistema de partidos brasileño tras los

---

<sup>1</sup> Guillermo O Donnell es el responsable por diseñar e introducir en la Ciencia Política contemporánea el concepto de burocracia autoritaria. O Donnell lo define como un régimen que es “ (...) un conjunto de organizaciones en el que adquieren peso decisivo las especializadas en la coacción, así como intentan llevar a cabo la normalización de la economía. Ese peso es la expresión institucional de la definición, por sus propios actores, de las dos grandes tareas ( que aparecen como íntima y necesariamente relacionadas) que incumbe realizar al B.A : la reimplantación del orden en la sociedad mediante la re subordinación del sector popular, por una parte, y la normalización de la economía, por la otra (...)” – define y prosigue “(...) Dicha exclusión trae aparejada la supresión de la ciudadanía y de la democracia política(...) – y concluye – “(...)Por añadidura , la supresión de las posiciones institucionales y canales de acceso al gobierno de la democracia política está en gran medida orientada a eliminar roles y organizaciones (partidos, entre ellos) que han filtrado demandas de justicia sustantiva que se consideran incompatibles con la reimposición del orden y la normalización (...)”. La definición puede encontrarse en O DONNELL, Guillermo. *El Estado Burocrático Autoritario*(1966-1973). Triunfos, derrotas y crisis. Editorial de Belgrano. Pg 61.

*procesos transicionales de apertura (1979-1985)<sup>2</sup> y de redemocratización (1985-1988)<sup>3</sup>*, no indagó lo suficiente respecto de la importancia de *las bancadas parlamentarias* como actores políticos decisivos en situaciones de *gobiernos divididos* o bajo el prisma de las crisis presidenciales del Brasil democrático. **Tampoco pudo determinar cómo y hasta qué punto la Agenda del Legislativo se relaciona o puede llegar a obstaculizar la Agenda del Ejecutivo en contextos de crisis presidencial y/o crisis política.**

**La poca atención dirigida hacia las *bancadas parlamentarias* se debió a una serie de motivos de índole histórica que limitaron el alcance de la labor teórica.**

En primer lugar, los sucesivos cambios en las formas de gobierno a lo largo de la historia de Brasil, en su totalidad impulsadas por golpes de estado,

---

<sup>2</sup> En la literatura política de la época y en la literatura política contemporánea se registraron distintas conclusiones relacionadas a los factores que determinaron y/o colaboraron para la transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos. Para Philippe Schmitter, Laurence Whithead y otros – afirmaba Guillermo O Donnell y el propio Schmitter en su trabajo *Apertura y socavamiento de regímenes autoritarios* ( ) – “(...) el marco más frecuente dentro del cual ha tenido lugar, en las últimas décadas , una transición desde la dominación autoritaria ha sido la derrota militar en un conflicto internacional(...)” – concluyen los autores. Para ambos, los casos de Grecia (Chipre), de Argentina (Malvinas), Italia (invasión aliada) y Portugal (Angola) corroboraban para la aceptación de esta hipótesis.

<sup>3</sup> La primera ley que ha cumplido con un rol decisivo en el proceso de apertura ha sido la ley de Lei nº 6.767, de 20 de diciembre de 1979, que establecía nuevas reglas para la “*fundación, organización, funcionamiento y extinción de partidos políticos*”; Determinando el paso para el pasaje de un sistema bipartidista para un sistema multipartidista.

La Emenda Constitucional N°15 , por ejemplo, otorgada el 19 de noviembre de 1980 <sup>3</sup>, inauguró el progresivo proceso de *transición* desde el régimen burocrático autoritario – presidido por el General Joao Batista de Figueiredo - hacia un régimen democrático representativo. La Emenda en cuestión reestableció, tras 18 años ininterruptos de régimen militar, el sistema de voto directo en las elecciones para Gobernador del Estado y para Senador de la República, alterando de forma indirecta el viejo cuadro de disciplinas partidarias.

trajeron emparentados consigo profundos cambios en la legislación electoral y en el tipo de sistemas de partidos. La alternancia entre *regímenes autoritarios* y presidencialismos democráticos, e inclusive la adopción del parlamentarismo <sup>4</sup>, inviabilizó formar una historia común y continua acerca del funcionamiento del sistema de partidos políticos brasileño. Es decir que la preponderancia o centralidad del Estado en la formación y en la disolución de partidos políticos ha incidido en el problema de la debilidad de los partidos brasileños y su frágil capacidad de representación de los intereses de la sociedad en ciertas coyunturas (RACHEL MENEGUELLO, 1989).<sup>5</sup>

En segundo lugar, se consideraba que las conclusiones a las cuales llegaron varios autores al respecto del funcionamiento del sistema de partidos de la VI República (1988 - 2014 ) eran explicativas para la mayoría o para todos los escenarios políticos posibles. Así la inestabilidad del sistema de partidos era una tendencia general del nuevo sistema multipartidista y que esta inestabilidad se encontraba asociada al poco arraigo de los partidos en la sociedad, a una legislación electoral permisiva que terminaba por estimular a una sobre-oferta partidaria y que como consecuencia, favorecía a un presidencialismo fuerte sobre un Legislativo débil (SCOTT MAINWARING, 1988).

Los análisis políticos relacionados a este enfoque poseen elementos fundamentales para entender el funcionamiento del sistema de partidos en determinados contextos políticos cotidianos y extraordinarios pero no son enteramente abarcativos para explicar el derrumbe de gobiernos decisionistas, como ha sido el caso del gobierno de Fernando Collor de Mello, donde el Legislativo ejerció un papel determinante para la caída del presidente y trabajó arduamente para imponer, en cierta medida, su agenda sobre la agenda de un Ejecutivo desacreditado por la sociedad civil (PÉREZ LIÑAN, 2007).

---

<sup>4</sup> El parlamentarismo fue adoptado en 1961, antes de la asunción del Presidente Joao Goulart.

<sup>5</sup> En su trabajo *El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los Partidos brasileños (1985-1998)*, Rachel Meneguello trata del problema de la cuestión partidaria *post-1985*.



Por otro lado, tampoco nos permite responder por qué a pesar del fuerte arraigo del Partido de los Trabajadores en la sociedad y de la elección de un candidato popular a la presidencia de la República como “Lula” da Silva, el Poder Ejecutivo no pudo construir un consenso lo suficientemente fuerte – en la sociedad y en el legislativo - para hacer que se aprobaran aquellos proyectos de ley que consideraba cruciales para la formación de su Agenda de Gobierno después de su primer triunfo legislativo. Así como también no puede responder cómo el partido del presidente pudo hacerle frente a un escenario de crisis política en el Legislativo y posteriormente ampliar su apoyo en la arena parlamentaria.

En tercer lugar, la aparición de un número expresivo de *bancadas parlamentarias* era considerada en 1980 y 1990 como un fenómeno relativamente reciente en la vida política institucional del país, al menos para las nuevas generaciones de teóricos y parlamentares, pues estuvieron prohibidas por la llamada *Ley Orgánica de Partidos* otorgada por régimen autoritario, en 1971<sup>6</sup>. Y/o cuando no estuvieron prohibidas, fueron cohibidas por la tendencia centripeta del sistema bipartidista vigente en la dictadura.

A principios de la vuelta al régimen democrático, a pesar de la inclusión de nuevas siglas partidarias y de la remoción de las proscripciones que anteriormente impedían las candidaturas por las siglas tradicionales<sup>7</sup>, esta propensión a desconsiderar la importancia de las bancadas a la hora de construir políticas públicas u coaliciones parlamentarias con el fin de llegar y mantenerse en el Ejecutivo u, sencillamente, oponerse a él persistió como parte de una cultura política autoritaria que guiaba la conducta de presidentes y legisladores hasta la asunción de Fernando Collor de Mello, en 1990.

---

<sup>6</sup> La Ley Orgánica de los Partidos Políticos, otorgada el 21 de junio de 1971 (Ley 5682/71 / Ley no 5.682) determinaba en su artículo art. 6º la prohibición de coaliciones partidarias. En 1979, este artículo fue derogado y fue permitida la formación de coaliciones partidarias; También fueron modificadas las reglas para la creación y mantenimiento de partidos políticos en el legislativo, de acuerdo a nuevas leyes electorales de desempeño.